

Rapport évolutif

Analyse des impacts de la mondialisation sur l'éducation au Québec

Rapport 5 – Mondialisation et financement des universités : un environnement imprévisible, des impacts insoupçonnés



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

Sophie Morin, MA
Relations internationales

Janvier 2008

INTRODUCTION

Les universités doivent relever d'énormes défis financiers et elles doivent composer avec des attentes nationales et des impératifs mondiaux. Le discours actuel sur le financement des universités se caractérise par un certain nombre de paradoxes : l'obligation de préserver, grâce aux subventions publiques, l'accès pour tous à l'éducation supérieure, et le désir d'accroître la place du secteur privé afin de redresser, en partie, la situation financière des universités. Un autre paradoxe consiste à encourager l'internationalisation du système d'étude postsecondaire, sans augmenter les transferts gouvernementaux vers les établissements d'enseignement supérieur. Ces deux exemples démontrent la complexité de l'enjeu du financement des universités. Ils laissent entrevoir une certaine perte de contrôle sur la manière de gouverner le secteur universitaire, au profit, entre autres, d'un processus, la mondialisation, qui tend à marginaliser l'État dans les différentes sphères publiques, dont l'éducation.

Quelle pourrait être l'origine de cette situation paradoxale? Certains facteurs structurels caractérisent le processus de la mondialisation et affectent la mise en oeuvre des politiques publiques d'éducation quant au financement des universités. Ils favorisent l'émergence de deux tendances : le besoin d'investir en enseignement supérieur pour assurer la pérennité des établissements dans un monde globalisé et compétitif, et la privatisation des sources de revenus. Que l'on parle de la libéralisation du commerce des services ou du rôle des organisations internationales, on constate que le fonctionnement des universités est plus que jamais tributaire de facteurs externes et que ceux-ci entraînent des effets positifs et négatifs.

Ce rapport vise à déterminer si les effets de la mondialisation entraînent une nouvelle forme de gestion du financement des universités. Pour ce faire, nous examinerons, dans la première partie, la libéralisation du commerce des services et l'impact des organisations internationales. Ces deux facteurs structurels de la mondialisation constituent des éléments explicatifs importants du bouleversement qui caractérise actuellement le financement des universités. Le choix de ces facteurs s'explique par leur grande influence et leurs effets plus directs sur l'enseignement supérieur. Dans la seconde partie du document, nous tenterons de voir si une nouvelle forme de gestion publique de l'enseignement supérieur émerge au Canada, où l'éducation est de la compétence des entités fédérées, de même que dans l'Union européenne où prend forme la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur (EEES).

1. FACTEURS MONDIAUX, IMPACTS LOCAUX

Pourquoi l'enjeu du financement des universités est-il devenu un sujet incontournable? Tout d'abord parce que la pression en faveur du réinvestissement dans les établissements d'enseignement supérieur se fait de plus en plus sentir à l'intérieur des États, qui doivent composer avec des ressources limitées. Ensuite, la pression externe exercée par la mondialisation oblige à investir des sommes importantes pour répondre au nouveau contexte international dans lequel s'intègrent de plus en plus le secteur de l'éducation supérieure et plus particulièrement, les universités. Il est utile d'analyser l'enjeu du financement des universités à travers divers facteurs structurels liés à la mondialisation qui complexifient la gestion de l'enseignement supérieur et favorisent une certaine privatisation des sources de

financement, plus particulièrement de la part des entreprises privées et du secteur industriel.

1.1. La libéralisation du commerce des services

Depuis les dernières années, la libéralisation des échanges et la mondialisation du commerce des services ont favorisé le développement des services éducatifs (Knight, Altbach, 2007). L'offre et la demande de ces services ont été en nette progression. Plusieurs éléments expliquent le lien important, bien qu'indirect, entre ce phénomène et le financement des universités. Tout d'abord, la libéralisation des services a donné une impulsion considérable aux services éducatifs et à l'internationalisation de l'éducation supérieure, redéfinissant du coup les différents volets de la mission traditionnelle des universités.

Par la suite, l'apparition de fournisseurs privés, et plus largement, l'augmentation des revenus des universités en provenance du secteur privé ont bouleversé le financement de ces établissements. Les bénéfices que représente le commerce des services éducatifs attirent de nouveaux acteurs en provenance du secteur privé. L'offre est ainsi élargie, mais oblige les universités traditionnelles et publiques à s'adapter aux nouvelles exigences du marché, dictées en partie par ces acteurs. Cette adaptation au contexte de libéralisation des échanges suppose également un financement adéquat et substantiel pour concurrencer les autres établissements, autant sur le marché national qu'à l'étranger.

Outre la présence du secteur privé en tant que fournisseur de services et investisseur dans les universités, les accords de libre-échange (ALE), bilatéraux et multilatéraux, peuvent également affecter le financement des universités. Ce type d'accords laisse une place de plus en plus importante au

commerce des services et à la collaboration entre les établissements des États concernés par le traité. De plus, les accords d'intégration économique prévoient un volet d'échange et d'intégration au niveau des études supérieures. Beaucoup de pays, qui adhèrent à un accord de libre-échange, ont en général un secteur des services très actif, qui surpasse même le secteur des marchandises, ce qui est le cas de la majorité des pays occidentaux.

Un accord de libre-échange peut prévoir une collaboration plutôt ciblée d'un certain nombre de programmes universitaires plus porteurs que d'autres. Il pourrait donc y avoir une tendance à financer, à la carte et selon la demande, des programmes économiquement plus rentables. Évidemment, cette possibilité peut entraîner une source de revenu intéressante pour les établissements, mais y aurait-il un risque que cette tendance affecte la formation de base, et ce, dans un contexte où l'État subventionne moins les universités ? Rien ne laisse prévoir, pour le moment, un tel scénario. À ce sujet, il sera intéressant de suivre de près le développement d'un nouvel accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Canada dont le Québec se fait le promoteur. Cet accord permettrait, entre autres, d'intensifier la collaboration dans le secteur de l'éducation supérieure, alors que les ententes bilatérales actuelles misent sur une coopération renforcée dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la formation et de la jeunesse¹. Jusqu'à ce jour, il semble y avoir un certain consensus sur la nécessité d'adopter un tel accord d'intégration. Pour le Québec, le dossier constitue une priorité des relations économiques avec l'Union européenne et la mobilité d'une main d'œuvre qualifiée. Il faudra cependant surveiller, au cours des prochains mois, si ce dossier est tout aussi important pour le gouvernement du Canada.

Un certain nombre d'éléments pourraient également influencer la manière dont les États et les universités réagissent à l'environnement commercial qui affecte l'enseignement supérieur (Calderon et Tangas, 2006). Le coût de l'enseignement, les ressources nationales et le degré d'implication du secteur privé dans la formation universitaire sont quelques-uns des éléments à prendre en considération. Plus un pays intègre l'environnement mondial du commerce des services éducatifs, plus il doit adapter ses stratégies et ses politiques publiques, notamment quant aux sources de financement des universités. Il lui faut répondre aux exigences qui caractérisent le contexte mondial de l'éducation supérieure, comme la performance et le rendement. Les défis sont énormes pour les universités traditionnelles et publiques, car la libéralisation du commerce des services et la mondialisation des marchés établissent un environnement favorable aux fournisseurs privés de services éducatifs, habitués à œuvrer dans un contexte de concurrence et de forte compétitivité. Pour demeurer compétitives, les universités publiques devront inévitablement investir des sommes importantes.

1.2 L'effet tentaculaire des organisations internationales

En vertu de leur charte constitutive, les organisations internationales ne sont pas autorisées à s'ingérer dans les affaires internes des États. Par contre, leur degré d'influence est à l'aulne de leurs recommandations et de leur pouvoir de persuasion. Plus indirectement, les organisations remplissent un rôle de régulateur supranational, en l'absence d'une structure gouvernementale mondiale.

Certaines organisations internationales gouvernementales (OIG) ont été capables de faire évoluer leur rôle au rythme des événements politiques et économiques

et se sont transformées en messagers de la théorie néo-libérale auprès des établissements universitaires et des gouvernements (Torres et Burbules, 2000, Rutkowski, 2007). La banalisation de la nature des services d'enseignement depuis les années 1980 (Vinokur, 2003) est le fruit des travaux de certaines organisations internationales. Même si l'éducation n'est pas un service libéralisé sous l'égide de l'Organisation Mondiale du commerce (OMC), on constate que, depuis la naissance en 1995 de cet organisme, les acteurs en éducation partagent un même langage «commercial» au sujet de l'éducation supérieure. C'est pourquoi l'OMC constitue, à l'heure actuelle, une organisation très influente sur l'évolution des activités en éducation postsecondaire. Une éventuelle libéralisation des services en éducation supérieure pourrait transformer le fonctionnement des universités publiques (Vinokur, 2003).

Des pratiques commerciales plus affirmées de la part des universités semblent inévitables pour l'OCDE, qui trace la voie à une plus grande participation financière du secteur privé. En 2006, l'OCDE a dressé des scénarios sur l'avenir des études universitaires (Van der Wende, 2007). Devant l'extension constante de la mondialisation et le retrait partiel de l'État, l'organisation signale que l'ouverture des réseaux, le besoin des collectivités locales, le «nouveau management public» et l'industrie des études supérieures sont des tendances à considérer sérieusement. Si ces options étaient adoptées par les États, elles provoqueraient une pression sur la capacité des gouvernements à subventionner les universités.

L'influence des organisations internationales s'observe également par les évaluations des systèmes éducatifs qu'elles produisent à l'intention des pays membres. L'origine de ces outils est d'ordre économique et

scientifique. C'est durant les années 1950-1960 qu'inquiets de la supériorité de l'URSS dans la conquête de l'espace, les États-Unis sentirent le besoin d'apprécier le niveau de développement et d'efficacité des systèmes éducatifs des autres pays (Normand, 2003). Le mandat assumé par l'OCDE et l'UNESCO consistait à évaluer l'efficacité de la formation scientifique et technique dans divers pays. Par la suite, ces évaluations ont même permis d'imputer la crise économique des années 1970-1980 à la médiocrité de la réussite scolaire en Angleterre et aux États-Unis. Sans présenter une liste exhaustive des évaluations effectuées par l'OCDE, nous pouvons tout de même mentionner que le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), au niveau secondaire, est incontournable dans l'exercice comparatif des systèmes éducatifs des États membres². En ce qui concerne le niveau universitaire, l'objectif de la publication annuelle *Regard sur l'éducation* de l'OCDE permet aux États d'évaluer la performance de leur système d'enseignement supérieur, en plus de comparer avec ceux des autres pays membres. Le Recueil de données mondiales sur l'éducation de l'UNESCO est également une publication annuelle influente auprès des acteurs en éducation supérieure. L'édition 2007 regroupe d'ailleurs des données quant au financement de l'éducation, et ce, par niveau de formation et par pays (Institut de statistique de l'UNESCO, 2007)

Les mesures de rendement en éducation ont été progressivement intégrées par les organisations internationales devenant des outils de référence importants pour les gouvernements. Aujourd'hui encore, ces mesures contribuent largement à la formulation des politiques publiques. Même si leur méthodologie est de plus en plus remise en question, elles demeurent un moyen d'assurer l'efficacité des programmes d'enseignement. Elles fournissent des indications non négligeables quant au financement public des universités.

En plus de ces publications, les universités et les gouvernements suivent de très près les classements mondiaux effectués par différents groupes. Les deux types de classements les plus influents actuellement sont le Classement académique des universités mondiales de l'Université Jiao Tong (Shanghai Jiaotong Academic Ranking of World Universities) et le Classement des universités mondiales du Times Higher-QS (Times Qs World University Rankings). Ces classements ont une méthodologie très simple, ce qui explique leur popularité croissante (Hazelkorn, 2007).

Le recours systématique à ces outils peut engendrer des effets pervers et contribuer à banaliser les objectifs liés à l'enseignement supérieur. Selon Hazelkorn, «malgré l'existence de 17 000 institutions d'enseignement supérieur dans le monde, le classement des 100 meilleures institutions fait l'objet d'une compétition qui tourne à l'obsession.» Selon une enquête menée par Hazelkorn³ et parrainée par l'Association internationale des universités (AIU) et par le Programme de l'OCDE sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE), ces classements mondiaux permettent, selon les dirigeants des universités, de se construire une réputation internationale. De plus, les personnes interrogées par l'auteure de cette étude ont mentionné que ces classements orientent leurs stratégies de recrutement (étudiants, chercheurs et professeurs) et influencent le financement des institutions.

1.3 Autres éléments perturbateurs

Mis à part les facteurs structurels liés à la mondialisation, il faut également tenir compte des effets de l'internationalisation des études supérieures sur le financement des universités. Nous pouvons caractériser l'internationalisation comme une résultante de la mondialisation, mais également comme une réponse aux impacts de ce

phénomène sur les activités éducatives qui entraînent un positionnement plus stratégique des établissements universitaires, et ce, autant sur la scène nationale qu'internationale. Initialement, les activités d'internationalisation étaient envisagées sous l'angle des échanges culturels et dans un objectif de coopération internationale. Par la suite, s'est développée une approche plus pragmatique de l'internationalisation, qui correspond davantage à un instrument au service du développement institutionnel, en plus de permettre aux universités d'affronter les impacts de la mondialisation. Cette instrumentalisation exige des ressources financières et humaines adéquates, à la hauteur des ambitions internationales des établissements supérieurs.

Lorsque l'on analyse les différentes politiques en matière d'éducation, nous pouvons constater que l'internationalisation prend une forme nouvelle et que la pleine réalisation des objectifs liés aux activités internationales nécessite un financement soutenu. *La Politique québécoise à l'égard des universités* prend la mesure des défis de l'internationalisation en signalant un environnement où les acteurs se multiplient et désirent établir des liens entre eux afin d'assurer la pérennité des universités et leur permettre de jouer pleinement leur rôle social et économique.

La publication de cette politique en 2000 comprend un message important à la collectivité universitaire et à l'ensemble de la population québécoise. Elle réitère la mission de l'État en rappelant la nature publique des universités, en plus de spécifier l'importance d'un financement soutenu, qui tienne compte du contexte mondial et de la nécessité des établissements d'y répondre en favorisant le développement des activités internationales. Qu'en est-il des stratégies d'internationalisation des universités ? En quoi affectent-elles leur financement ? Ces stratégies, à titre d'exemple celle de

l'Université de Montréal, répondent à un environnement plutôt concurrentiel. Cet établissement d'enseignement est très actif dans ce domaine et sa plus récente politique reflète, à notre avis, la nouvelle forme d'internationalisation que l'on peut observer au sein des universités et dans les grandes orientations des gouvernements. D'emblée, l'ouverture sur le monde et le rayonnement international se situent dorénavant au cœur de la mission de cet établissement. La stratégie de 2006 veut ainsi répondre à un contexte changeant, caractérisé par l'augmentation de la mobilité des étudiants et professeurs, l'adoption en Europe du Processus de Bologne, la montée de pays émergents, comme la Chine, et le recours aux nouvelles technologies (Université de Montréal, 2006).

Les universités très actives dans le domaine de l'internationalisation doivent composer avec des réalités changeantes. La mobilité étudiante et professorale est en nette progression, ce qui a pour effet de mobiliser de nouvelles ressources financières et humaines. Internationaliser signifie, pour les universités, un renouvellement constant des pratiques. Il s'agit de composer avec un «environnement hostile» (Verna, 2005) où le jeu des acteurs est complexe et imprévisible. Les universités, par l'application de stratégies d'internationalisation, redéfinissent actuellement leur propre mission d'enseignement et d'offre de services éducatifs. Cette transformation est tout aussi importante en matière de financement que les facteurs structurels propres à la mondialisation, ainsi que les objectifs des gouvernements en matière d'enseignement supérieur.

La Politique à l'égard des universités, tout comme le document de consultation de 2003 de la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, mettent l'accent sur l'importance, pour le Québec, de répondre aux exigences

de l'économie du savoir, autre élément qui sollicite un financement soutenu. L'économie du savoir fait appel à une utilisation accrue des technologies dans le but de former une main-d'œuvre hautement qualifiée. Pour un État, l'économie du savoir exige d'être en mesure de répondre au nouveau contexte du marché mondial. Les membres de la Commission parlementaire reconnaissent que le développement du capital humain est un atout majeur pour la société et considère important « que le Québec se dote d'un bassin de main d'œuvre qualifiée qui réponde aux besoins de l'économie » (Commission parlementaire, 2003).

2. LA GESTION PUBLIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : EFFETS ET PERSPECTIVES

Depuis le début des années 1980, un profond changement caractérise la conduite de la chose publique sous l'effet de réformes administratives et de la modernisation de l'appareil public. Le «nouveau management public», emprunte les pratiques de gestion du secteur privé, ainsi que ses valeurs (Crespo, 2001, Bazouz, Facal, Hatimi, 2006). Le recours aux contrats, le climat de compétition entre les institutions et la privatisation des services sont des éléments qui s'intègrent dans cette nouvelle gestion.

Un certain nombre d'éléments expliquent l'existence du nouveau management public ainsi que son application, dont les «pressions constantes en terme de compétitivité causées par la mondialisation» (Mazouz, Facal, Hatimi 2006), qui nous intéressent plus particulièrement. Le lien entre la mondialisation et le management public contribue à affecter la gestion de l'enseignement supérieur, entre autres, par le passage d'une éducation d'élite à une éducation de masse, par des pratiques managériales, par l'utilisation des mesures de rendement et par la commercialisation de la formation (Crespo, 2001). C'est

dire comment le glissement idéologique du secteur privé vers le secteur public a été plutôt bien réussi dans le cas des universités.

2.1 Une situation à géométrie variable

Au Canada, l'enjeu du financement des universités se fait plus ou moins ressentir, selon les provinces. Dans la majorité d'entre elles, les frais de scolarité sont plutôt élevés et les subventions gouvernementales faibles, à l'exception du Québec. Depuis le début des années 1990, le financement *per capita* a constamment diminué (ACPPU, 2005). En ce qui concerne la baisse du financement public, celle-ci a été très marquée en Ontario, en Alberta, en Nouvelle-Écosse et dans l'Île-du-Prince-Édouard. Au Québec, les dépenses publiques ont augmenté d'environ 3.9% (ACPPU, 2005). Depuis un certain nombre d'années, la majorité des gouvernements provinciaux ont diminué leurs subventions *per capita* aux universités et aux collèges. Mais quel a été le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine ? Nous pouvons y observer le même scénario. Les subventions d'Ottawa aux provinces ont constamment diminuées depuis le début des années 1990, affectant du même coup la marge de manœuvre financière des entités fédérées en enseignement supérieur.

Comment envisager l'avenir du financement public des universités ? Le débat sur les transferts fédéraux vers les provinces semble intégrer de plus en plus la question du sous financement public des universités. Un grand nombre d'acteurs en éducation s'entendent sur le fait que les surplus budgétaires du gouvernement fédéral doivent impérativement servir à redresser la situation financière de l'ensemble des réseaux universitaires du pays ; par contre, il n'y a pas unanimité quant aux moyens à privilégier.

L'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU) propose la création d'un transfert de fonds destinés exclusivement à l'enseignement postsecondaire (2005). L'organisation souhaite que la contribution du gouvernement fédéral soit liée à la croissance économique du pays (part fixe du PIB). Pour l'instant, le gouvernement d'Ottawa ne semble pas pressé de s'entendre avec les entités fédérées. Il pourrait même décider d'arrimer les transferts fédéraux à des programmes d'enseignement et de recherche porteurs en termes de développement économique et de haut savoir. De plus, le gouvernement actuel pourrait être tenté de s'adresser directement aux universités et ainsi faire l'économie de toute une série de négociations avec les provinces. Il pourrait également cibler certaines universités « plus actives » en termes de rendement et de rayonnement.

Si l'on regarde de plus près, le Québec est actuellement dans une position fragile quant à la santé financière de ses universités. Outre la situation dans laquelle se trouve l'UQAM et qui risque d'affecter l'ensemble du réseau universitaire, le manque de financement est généralisé. Le resserrement budgétaire des années 1990 se fait cruellement sentir, autant dans l'enseignement que dans les infrastructures. Différents acteurs et groupes ont tour à tour dénoncé ce sous-financement. La Fédération québécoise des professeures et professeurs d'universités a vilipendé, en octobre 2007, l'immobilisme du gouvernement face aux problèmes que vivent les universités, dont l'une des conséquences est l'augmentation des frais afférents exigés des étudiants. Selon la Fédération, cette tendance provoque des effets pervers dans le réseau universitaire.

La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CRÉPUQ) souhaite des mesures concrètes du gouvernement pour redresser la

situation. En 2004, la CRÉPUQ, a présenté un mémoire à la Commission parlementaire de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités dans lequel elle proposait différents scénarios, comme l'indexation et la modulation des droits de scolarité. D'autres acteurs, tout comme les membres de la CRÉPUQ, proposent aussi une hausse des frais de scolarité afin de rattraper la moyenne canadienne. Ces frais passeraient ainsi au Québec de 1668 \$ à plus de 4025 \$, durant une période de cinq ans (CRÉPUQ, 2004, Lacroix et Trahan, 2007)). Il est évident que cette hausse engendrerait des revenus considérables pour les universités, mais est-ce un scénario souhaitable pour le Québec et l'accessibilité aux études ? Selon la plus récente étude commandée par le ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport et pilotée par Thomas J. Boudreau (2007), une hausse des frais de scolarité provoquerait une baisse significative de la fréquentation des universités, donc un déclin du nombre de diplômés. Dans un contexte où l'économie du savoir est au centre du développement économique et exige une main-d'œuvre hautement qualifiée, une hausse des frais de scolarité, selon cette étude, ne serait pas sans conséquence pour le Québec.

Le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) s'est également penché sur la question du sous financement au Québec (Lacroix et Trahan, 2007). Selon ces chercheurs, le gouvernement québécois devrait profiter des paiements de transfert du fédéral (programme de péréquation, transfert pour la santé, transfert social), pour y dégager un certain montant et le consacrer au financement des universités. En plus des transferts fédéraux, ils ont également proposé de puiser dans les taxes et dans les revenus d'Hydro-Québec.

Lorsque l'on analyse la situation économique du Canada et les mesures fiscales en tenant compte des propositions des groupes de recherche, la solution semble assez simple. Les sources de financement sont disponibles, plus particulièrement en provenance du gouvernement fédéral qui enregistre des surplus budgétaires, cependant, la volonté politique semble paralysée. Tout comme dans la logique du nouveau management public, l'État se retire lentement du financement des universités et laisse ainsi la place à un marché de plus en plus concurrentiel, où s'installent les sources de financement privées.

Ce type de subventions privées est certes profitable aux universités dans le domaine de la recherche, mais, pour l'ensemble de leurs missions, cette solution n'est pas nécessairement une panacée. Le secteur privé subventionne des programmes qui répondent à ses intérêts et qui engendrent des profits. La prépondérance du privé pourrait entraîner la marginalisation de certaines formations, de même qu'une plus grande concurrence entre les établissements. À ce sujet, les plus récentes statistiques des universités permettent d'observer une tendance vers la privatisation du financement, concrétisée par la hausse des frais de scolarité, par des subventions des entreprises, ou par des revenus tirés de la recherche universitaire (ACPPU, 2007). D'ailleurs, les sources privées de financement de la recherche (individus, organismes sans but lucratif, fondations) se sont accrues de plus de 32% en 2006, par rapport à 2005 et les dons des entreprises de plus de 12% (ACPPU, 2007). Cette progression est déjà très marquée en Ontario et en Nouvelle-Écosse. Dans ces deux cas, il s'agit de plus de la moitié des revenus des universités qui proviennent de sources privées (frais de scolarité, subventions privées et dons).

Cette situation, qui risque de se généraliser partout au Canada, inquiète l'ACPPU qui n'hésite pas à accuser les gouvernements d'être responsables de l'augmentation du financement privé dans les universités. Mais peut-être faut-il procéder à une distinction quant aux modes privés de financement, ce qui pourrait nuancer le débat actuel. Certaines sources privées, tels les dons, les frais de scolarité et les Fondations ne devraient pas être considérées au même titre que les subventions des entreprises et du secteur industriel. Nous pouvons constater qu'actuellement le débat entourant le financement des universités est très animé. Reste à savoir quelles sont les priorités des gouvernements et des dirigeants des universités en matière de financement.

2.2 Une région en mutation dans un contexte de diversité

En Europe, la question du financement des universités est également un enjeu de taille. Les universités européennes ressentent directement les impacts d'une plus grande compétitivité entre les institutions, exacerbée par l'internationalisation des études supérieures. De plus, le rôle économique que doivent jouer les universités dans le développement de leur région favorise une transformation des services offerts par ces établissements, ainsi que des changements structurels. Face aux universités américaines et canadiennes, l'Europe se retrouve en queue de peloton dans les classements mondiaux. De plus, la difficulté à recruter des étudiants et des professeurs étrangers représente également un frein au rayonnement international des établissements universitaires.

Pour ces diverses raisons, les gouvernements européens semblent amorcer un virage important en matière de financement des universités (Bas et Van der Ploeg, 2006, Kehm, 2007). Ils préconisent une approche plus privée, c'est-à-dire favoriser

l'autonomie des universités, selon les pratiques américaines et australiennes, en plus d'uniformiser en partie les systèmes éducatifs européens grâce, notamment, au traité de Lisbonne et au Processus de Bologne. En Europe, l'on s'accorde de plus en plus sur la nécessité de recourir aux sources de financement privé pour combler le retard enregistré par les universités (Commission européenne, 2006). Tout comme au Canada, l'engouement pour les fonds privés en Europe est favorisé par le désengagement des États membres qui font une plus grande place au marché. Cette transition fait en sorte que les politiques d'éducation ne font plus partie des politiques sociales (Ladvas et Papadakis, 2006). Les causes de ce changement sont largement attribuées au désengagement de l'État. Ladvas et Papadakis (2006) ajoutent à ce propos que ce retrait «...a encouragé la propagation d'un cadre explicatif généralisateur, lequel se voit souvent justifié par la déréglementation des structures héritées de l'État».

Au-delà des effets de la mondialisation et de la prise de conscience favorisée par le développement de l'internationalisation des études supérieures, l'Union européenne demeure une construction particulière où l'action publique dépasse le cadre national grâce à des décisions supranationales. Le pouvoir politique est en quelque sorte partagé à l'intérieur d'une structure complexe (Ladvas et Papadakis, 2006) qui contribue au questionnement de la légitimité du rôle traditionnel de l'État. L'élaboration des politiques publiques et le contrôle étatique sur les services publics s'en trouvent affectés.

L'influence de la Commission européenne s'est également renforcée, ces derniers mois, avec l'adoption d'une directive qui ouvre la voie au financement privés des universités. Il s'agit de donner suite à une recommandation de l'Union européenne vers une plus grande autonomie financière,

tout en favorisant l'esprit d'entreprise. Ouvrir la voie au financement privé s'inscrit plus largement dans le plan de modernisation des universités européennes. La Commission européenne a ciblé neuf secteurs pour réaliser cette modernisation, dont la mise en place de nouveaux systèmes de financement (Commission européenne, 2006). L'objectif de cette modernisation vise à atteindre des investissements privés et publics d'au moins 2% du PNB, d'ici 10 ans (Commission européenne, 2006).

Un autre élément majeur du plan de modernisation invite les États à revoir leur système de financement actuel. La Commission demande que le financement des universités soit axé sur les résultats produits. La France a donné suite à cette recommandation en adoptant, en août 2007, la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités. Cette loi controversée s'inscrit dans la réforme des universités qui devrait s'étendre sur une période de cinq ans et qui vise un certain nombre d'objectifs, dont celui d'accorder aux universités une plus grande autonomie dans leur gestion budgétaire. Cet objectif favorisera, entre autres, la création de fondations privées et la possibilité d'un financement privé.

Sans avoir emboîté le pas à la France, l'Espagne connaît actuellement une transformation importante de son système d'enseignement supérieur. Cette transformation semble également être directement influencée par le Processus de Bologne et par la Stratégie de Lisbonne. Devant la piètre performance du recrutement et du nombre de diplômés aux cycles supérieurs, le gouvernement a engagé un virage institutionnel en autorisant l'ouverture d'universités privées (Perotti, 2007) et en pratiquant une forme de privatisation dans le fonctionnement et la gestion des établissements universitaires (Marcos, 2003). L'objectif de cette nouvelle politique : établir un enseignement de

qualité et élargir l'accessibilité aux études supérieures. Comme le fait remarquer Marcos (2003), cette stratégie provoque actuellement une distorsion du marché entre les revenus des universités publiques et privées. Depuis les années 1990, l'Espagne est témoin d'une concurrence de plus en plus féroce entre les institutions, car les universités privées usent de stratégies de marketing pour recruter les étudiants et attirer les investisseurs privés. Cette pratique oblige ainsi les universités publiques à adopter des stratégies similaires, mais tout en recevant les mêmes subventions gouvernementales.

Les décisions prises par la Commission européenne et les instances de l'UE affectent directement les politiques de financement de l'enseignement supérieur des États membres. La Commission n'hésite pas à épinglez les «problèmes» engendrés par le «protectionnisme des États» envers leur système d'éducation supérieure, en soulignant au passage le manque d'innovation et de dynamisme qu'entraîne une telle situation. Enfin, la Commission attribue à l'important déficit dans le financement des universités, le niveau de la qualité, disons moyen, de la formation, qui n'est pas à la hauteur des grandes universités anglaises et américaines.

CONCLUSION

La modification des sources de financement s'est imposée selon les différents contextes politiques et économiques des dernières décennies, et plus particulièrement sous l'influence de l'impact de la mondialisation en éducation supérieure. La libéralisation du commerce des services et le rôle grandissant des organisations internationales en éducation sont des facteurs structurels de la mondialisation qui contribuent à la progression constante des sources privées de financement. L'internationalisation de

l'éducation supérieure et l'économie du savoir engendrent également des transformations importantes dans les modes de financement des établissements universitaires. Cette tendance semble inéluctable, selon les données disponibles et compte tenu de l'orientation des gouvernements. La nouvelle gestion publique instaurée ces dernières années constitue également un autre facteur de changement accéléré par la réduction du financement des institutions universitaires par l'État.

Quoiqu'il en soit, le souhait affirmé de faire des universités un pôle de développement économique entraîne ces établissements vers une privatisation de leur financement. La question est d'imaginer quelles seront les conséquences, à long terme, de cette privatisation sur l'ensemble des programmes universitaires, l'accessibilité aux études et la qualité de la formation. Dans pareil scénario, les universités seront davantage imputables au secteur privé, moins à l'État. Dans l'Union européenne, tout comme au Canada, le financement des études supérieures est crucial pour tirer profit des impacts positifs de la mondialisation, tout comme il y a une forte tendance à la privatisation des sources de revenus des universités.

Ce document a tenté de démontrer comment des facteurs structurels internationaux peuvent influencer les méthodes de financement des universités. D'autres enjeux méritent retienent également l'attention, c'est le cas notamment du développement rapide de la recherche universitaire. Ce secteur d'activités devient peu à peu le noyau dur des universités, c'est-à-dire un élément au cœur du développement institutionnel. Reste à voir si ce secteur en pleine ébullition renforcera le rôle des universités ou si, au contraire, il en sera un facteur perturbateur.

NOTES

¹Pour plus de détails concernant cet accord bilatéral veuillez consulter les sites suivants :

http://ec.europa.eu/education/programmes/eucanada/index_en.html

http://eacea.ec.europa.eu/extcoop/canada/index_en.htm

<http://www.rhdsc.gc.ca/fr/pip/daa/bssa/mai/europeen/objet.shtml>

²Pour plus de détails concernant ce programme, veuillez consulter le site Internet suivant :

http://www.pisa.gc.ca/quoi_pisa.shtml

³Hazelkorn, Ellen. «L'impact du classement des établissements sur la prise de décision dans l'enseignement supérieur», *Politique et gestion de l'enseignement supérieur*, Vol.19, No 2, 2007. Pour référence à la publication:

http://www.oecd.org/document/27/0,3343,fr_2649_35961291_37456219_1_1_1_1,00.html

Bibliographie

Altbach, Philip G., Jane Knight (2007). "The Internationalization of Higher Education : Motivations and Realities", *Journal of Studies in International Education*, Vol.11, No 3-4, pp.290-305.

Association canadienne des professeures et professeurs d'universités (ACPPU) (2005). «*Financement des universités et collèges du Canada*», Dossiers en éducation, Vol.7 No. 2.

www.acppu.ca

Association canadienne des professeures et professeurs d'universités (ACPPU) (2007). «*Un lent redressement : les finances des universités, 2005-2006*», Dossiers en éducation, Vol.9 No. 2.

www.acppu.ca

Bas, Jacobs, Frederick van der Ploeg (2006). "How to Reform Higher Education in Europe", Summary, Economic Policy.

Boudreau, Thomas J, sous la direction de (2007). «*Les modes de financement de l'éducation*», Rapport intégrateur faisant suite aux travaux d'experts chercheurs, présenté à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 120p.

Calderon Angel J., J. Tangas (2006). «*Libéralisation des échanges, accords régionaux et implications pour l'enseignement supérieur*», Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Politique et gestion de l'enseignement supérieur, Vol. 18, No 1, p.97-126.

Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités (2003), Gouvernement du Québec, Document de consultation.

http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/commission-2004/document_de_consultation.pdf

Commission européenne (2004). «*Study on The Financing of Higher Education in Europe*», vol.2

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/studies/financing2_en.pdf

Commission des Communautés européennes (2006). «*Faire réussir le projet de modernisation pour les universités : formation, recherche et innovation*», Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen.

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/comuniv2006_fr.pdf

Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec, (CRÉPUQ) (2004). «*Le financement des universités québécoises : un enjeu déterminant pour l'avenir du Québec*», Mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'éducation sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, 25p.

Conseil supérieur de l'éducation (CSE) (2001). «*La gouvernance de l'éducation, logique marchande ou processus politique ?*», Rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation, version abrégée, 22p.

Crespo, Manuel (2001). «*Tendances actuelles des politiques publiques à l'égard de l'enseignement supérieur : une analyse comparative*», Canadian Public Policy - Analyse de Politiques, Vol.27, No 3, p.280-295.

Currie Jan, Janice Newson, Sous la direction de (2004). «*Universities and Globalization, Critical Perspectives*», Sage Publication, London, 317p.

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) (2007). «*Une fausse solution locale à un véritable problème global*», Mémoire présenté dans le cadre de la Consultation sur les frais institutionnels obligatoires dans les universités du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Hazelkorn, Ellen. «*Quels sont les effets des classements sur l'enseignement supérieur*», IMHE Info, décembre 2007.

<http://www.oecd.org/dataoecd/3/27/39909733.pdf>

Institut de la statistique de l'UNESCO. «*Recueil de données mondiales sur l'éducation 2007, statistiques comparées sur l'éducation dans le monde*», 2007, 208 pages.

http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2007/GED2007_fr.pdf

Kehm, Barbara M. (2007). «*L'enseignement supérieur en Europe. Évolutions récentes et perspectives*», Futuribles No 333, septembre 2007, p.55-66.

Lavdas, Kostas A., Nikos E. Papadakis (2006). «*Construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur : les grandes orientations et les réseaux*», Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Politique et gestion de l'enseignement supérieur, Vol. 18, No 1, p.145-155.

Lacroix, Robert, Michel Trahan (2007). «*Le sous-financement des universités québécoises et une proposition de réinvestissement*», Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), document de discussion, 2007DT-01, 20p.

MacDonald, James (2006). «*The International School Industry, Examining International Schools Through an Economic Lens*», Journal of Research in International Education, Vol.5, No 2, p.191-213.

Marcos, Francisco (2003). «*Privatising Higher Education in Spain*», European Business Organization Law Review, Vol. 4, p.541-552.

Mazouz, Bachir, Joseph Facal, Imad-Eddine Hatimi (2006). «*Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance, des tendances globales aux réalités locales*», dans Réalités nationales et mondialisation, Sous la direction de Bernier Robert, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2006, 577 p.

Normand, Romuald (2003). «*Les comparaisons internationales de résultats : problèmes épistémologiques et questions de justice*», Éducation et Sociétés, No 12, p.73-89.

Perotti, Loris (2007). «*Institutional Change in the Spanish Higher Education System*», European Journal of Education, Vol. 42, No 3, p.411-423.

Rutkowski, David J (2007). «*Converging us Softly : How Intergovernmental Organizations Promote Neoliberal Educational Policy*», Critical Studies in Education, Vol. 48, No 2, p.229-247.

Torres, Carlos Alberto, Nicholas C. Burbules, Sous la direction (2000). «*Globalization and Education : Critical Perspectives*», Routledge, New York.

Université de Montréal (2006). «*Stratégie d'internationalisation de 2e génération de l'Université de Montréal*», novembre 2006.

<http://www.umontreal.ca/infogen/direction/documents/pdf/StrategieInternUdeMnov2006.pdf>

Van der Wende, Marijk (2007). «*Internationalization of Higher Education in the OECD Countries : Challenges and Opportunities for the Coming Decade*», Journal of Studies in International Education, Vol.11, No 3-4, p.274-289.

Verna, Gérard (2005). «*Qu'est-ce qu'un environnement hostile ?*»

http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/EH/F/deff/plan_général_du_site.htm

Vinokur, Annie (2003). «*De la scolarisation de masse à la formation tout au long de la vie : essai sur les enjeux économiques des doctrines éducatives des organisations internationales*», Éducation et Sociétés, No.12, p.91-104.



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lien de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité. Il est apparu essentiel de répondre à cette préoccupation des impacts de la mondialisation sur la vie des institutions, des entreprises et de la société québécoise.

**Relations
internationales**

Québec 

Directeur par intérim : Paul-André Comeau

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

la technicienne du Laboratoire
Téléphone : (418) 641-3000 poste 6864
leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site Internet :

www.leppm.enap.ca